

TESIS  
543

**Universidad del Salvador**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Doctorado en Ciencia Política**

**TESIS DOCTORAL**

**Consistencia Institucional y Poder Normativo en el Régimen  
Internacional Comercial (1995 – 2005)**

**Lic. Sergio D. Paz**

**USAL**  
**UNIVERSIDAD**  
**DEL SALVADOR**

**Director: Dr. Carlos A. Fernández Pardo**

# Índice

## *Páginas*

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Cooperación en el régimen internacional comercial.....</b>	<b>16</b>
<b>2. El GATT y la OMC como foro de Negociaciones Comerciales.....</b>	<b>28</b>
<b>3. La OMC y el análisis de las organizaciones internacionales.....</b>	<b>39</b>
<b>4. El contexto de creación de la OMC en la Ronda Uruguay.....</b>	<b>50</b>
<b>5. Elementos constitutivos de la OMC: líneas de continuidad y ruptura .....</b>	<b>55</b>
<b>6. Los objetivos, el ámbito de actuación y las funciones de la OMC .....</b>	<b>66</b>
<b>7. El proceso de fortalecimiento de la estructura organizacional .....</b>	<b>78</b>
<b>8. La Secretaría General: órgano administrativo de la OMC .....</b>	<b>92</b>
<b>9. Análisis de la estructuración organizacional de la OMC .....</b>	<b>101</b>
<b>10. Recursos financieros y análisis del presupuesto de la OMC.....</b>	<b>112</b>
<b>11. Los Miembros y el proceso de decisión en la OMC.....</b>	<b>118</b>
<b>12. El Entendimiento entre los Miembros de la OMC.....</b>	<b>131</b>
<b>13. Las nuevas preocupaciones y la agenda de Doha.....</b>	<b>146</b>
<b>14. La adhesión de China y su impacto en la OMC.....</b>	<b>157</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>166</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>172</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>187</b>

## Introducción

La construcción de organizaciones internacionales ha sido resultado de la necesidad de acuerdo y regulación en distintos espacios del sistema internacional. Sin embargo, en su escenario de origen encontraron decisiones jerárquicas y compromisos tomados por situaciones de guerra.

La intención de los Estados integrantes del GATT, así como de los creadores del complejo surgido en Bretton Woods, era neutralizar cualquier resurgimiento de conflicto a partir de causales económicas. Teniendo como registro el alza de las barreras para la protección comercial en el periodo entreguerra, se buscaba desarrollar un esquema efectivo de cooperación estatal. La construcción del sistema comercial multilateral se sustentó en la correcta complementación de los esquemas comerciales nacionales. Con ello, se establecieron obligaciones y garantías mutuas entre los Estados, a fin de asegurar la previsibilidad y estabilidad en el acceso a sus mercados de productos y factores.

El objetivo planteado en el plano económico internacional, de modo de fundar un nuevo orden económico, sería abordado a partir de la creación de tres organizaciones internacionales: a) el Fondo Monetario Internacional (FMI) quien tendría la responsabilidad de regular y coordinar las políticas monetarias y regular las acciones sobre el tipo de cambio, b) el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), que después se transformará en el Banco Mundial, el cual se encargaría de la financiación de la reconstrucción de los países devastados por la guerra y, c) se preveía la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC) que nunca entró en vigor. En su lugar, se constituyó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, en sus siglas en inglés), que alcanzaba únicamente la Parte IV de la Carta de La Habana que preveía la creación de la OIC, con el objetivo de impulsar la liberalización comercial a partir de una generalizada reducción arancelaria.

El GATT regularía las relaciones comerciales internacionales durante casi cinco décadas, y si bien se dotó de un dispositivo institucional, no se trataba de una organización internacional.<sup>1</sup> Será recién con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), resultado de la Ronda Uruguay y la puesta en práctica del Acta de Marrakech del año 1994, que el régimen internacional comercial tendrá una verdadera organización.

El GATT fue adquiriendo de forma progresiva un dispositivo institucional para su funcionamiento. Pero dicho dispositivo será entendido en un recorrido que exhibe la maduración de la eventual organización que se crearía para el régimen. Particularmente, este recorrido será evidente desde el momento que fue dotado con elementos organizacionales

---

<sup>1</sup> Ávila Álvarez, Antonio; Díaz Mier, Miguel & Castillo Urrutia, Juan (1994), *La Regulación del Comercio Internacional tras la Ronda Uruguay*, Madrid: Tecnos, pp. 9-11.

desarrollados, de modo que pudiera actuar como soporte administrativo para el despliegue de las funciones y los objetivos del Acuerdo.

En dicho proceso de maduración, es central entender que, más allá de las transformaciones económicas y tecnológicas vividas y la búsqueda de un comercio bajo las premisas del libre cambio y las fuerzas de la globalización, subyace un proceso de transformación organizacional que es necesario identificar y conceptualizar. Y a medida que el cuadro institucional del GATT iba tornándose obsoleto, se construían las bases para la creación y puesta en funcionamiento de la OMC.

La tesis que se presenta, centrada en el análisis organizacional de la OMC, está motivada en el desempeño de una organización cuyo propósito es crear y recrear un espacio de consenso respecto a las reglas y normas que guían los intercambios de productos, factores productivos, servicios e información, ante la necesidad de cooperación entre los Estados para alcanzar niveles generalizados de bienestar y realización para las naciones del mundo.

Aquí se pone en juego alcanzar un consenso normativo para la realización de los principios y objetivos del régimen comercial internacional, señalando que dicho consenso permite la existencia y expansión del régimen.

Un primer dato es que las grandes instituciones internacionales que fueron fundadas en el período de la posguerra, reflejarían las ideas y ambiciones de un número limitado de países desarrollados. Pero la adhesión de varios países en desarrollo a dichas entidades, permite motivar el debate sobre si las estructuras organizacionales existentes dan cuenta adecuadamente del nuevo equilibrio de poderes, principalmente en el caso de la OMC que ha vivido un proceso de maduración institucional.

Si bien los Estados cooperan por distintas razones, especialmente la cooperación comercial es un juego con motivos diversos. Y aunque también pueden hacerlo bajo las mismas motivaciones, es probable que haya discrepancias en torno a la distribución de los beneficios. Esto crea conflictos y, con ello, incentivos para abandonar temporalmente el acuerdo. Además, generalmente hay una cuota de incertidumbre haciendo que los contratos sean necesariamente incompletos, e inevitables los costos de transacción. Por ello, los Estados crearían y fortalecerían las organizaciones internacionales.

Los regímenes internacionales se presentan como alternativas a la declinación de la autonomía nacional y a una instancia de gobierno mundial.<sup>2</sup> Mientras que su estudio permiten observar el entramado político que da sustento a los procesos económicos internacionales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Hasenclever, Andreas; Peter Mayer & Volker Rittberger (1997), *Theories of International Regimens*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 19.

<sup>3</sup> Keohane, Robert & Nye, Joseph (1988), *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

El régimen internacional comercial establecería un orden negociado a partir de un conjunto de acciones reguladoras, esperando que las acciones evasivas a la normativa reguladora de la organización erosionen su legitimidad y disminuyan su eficiencia.<sup>4</sup>

El orden económico de la posguerra se construyó sobre los registros heredados de la década de 1930 tras el derrumbe del patrón oro y la desarticulación del papel hegemónico de Gran Bretaña, donde Estados Unidos adquirió un peso central en la economía mundial.

El GATT terminó adoptando los dos elementos del regateo arancelario practicado por Estados Unidos como: la exigencia de reciprocidad y la acción de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF).<sup>5</sup> Si bien es posible ubicar con anterioridad registros importantes, estos hechos ejercieron un estímulo a favor de la consolidación del orden económico construido a partir de las instituciones internacionales de posguerra, entre las que se cuenta la firma del GATT ya bajo la hegemonía de Estados Unidos.<sup>6</sup>

El estudio de las organizaciones internacionales necesita la confluencia de distintas miradas, combinando tanto las aproximaciones racionalistas como institucionalistas. Se asume que los Estados son los principales actores en el sistema internacional, y crean las organizaciones internacionales de modo de producir bienes colectivos, aumentar la efectividad y vigilar el cumplimiento de las normas. También son importantes los esfuerzos para comprender los elementos constitucionales de las organizaciones internacionales que incluyen variables de importancia como la membresía, el proceso de voto y la autoridad en sus órganos de gobierno.

El estudio teórico de las organizaciones internacionales tiene su punto de partida en los aportes de Pitman Potter<sup>7</sup>, quien desde el realismo se esforzó por comprender la compleja trama internacional y fue pionero en señalar la importancia de dichas organizaciones.

También es necesario señalar el aporte de David Mitrany<sup>8</sup>, quien en el año 1943 ya había esbozado lo que más tarde se conocerá como funcionalismo. Su aporte destacaba que para sacar

<sup>4</sup> Krasner, Stephen (1991), "Global Communications and National Power - Life on the Pareto Frontier", *World Politics*, 43, 340-352.

<sup>5</sup> Estados Unidos se acercó a un comercio más libre a mediados de la década de 1930 con el establecimiento de los Acuerdos Comerciales Recíprocos. A partir de una enmienda al Arancel Smoot-Hawley, con la celebración de estos Acuerdos se ofreció reducir sus aranceles a cambio de acciones similares de otros países. Y cualquier reducción así lograda se extendería como consecuencia de la acción de la cláusula NMF asociados a tratados anteriores. Gran Bretaña también adoptó este tipo de regateo arancelario con la promulgación de su Ley de Derecho de Importación en el año 1932, pero no estableció la reciprocidad más allá de los integrantes de la Conferencia de Ottawa. Ver Tussie, Diana (1987), *The Less Developed Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT*, Londres: Frances Pinter Publishers, p. 10.

<sup>6</sup> Para el caso de la conformación del régimen internacional comercial, es posible ubicar como un paso decisivo al Tratado Cobden-Chevalier en el año 1860, firmado por Inglaterra y Francia, el cual tenía como objetivo la reducción de las barreras al comercio, propósito que se regó por toda Europa permitiendo una expansión importante de los intercambios comerciales. Este acuerdo extendería el libre comercio y el patrón oro bajo la hegemonía comercial financiera y marítima de Inglaterra. Ver Díaz Mier, Miguel (2000), "Un Siglo de Relaciones Económicas Internacionales", *Revista de Economía Mundial*, N° 3, p. 15.

<sup>7</sup> Su aproximación, aunque de tinte más jurídico que político, estuvo abocada a la Sociedad de Naciones creada en el año 1920, de acuerdo a lo establecido por el Tratado de Versalles, la cual continuó su trabajo hasta el año 1946 cuando fue reemplazada por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Ver Potter, Pitman (1948), *An Introduction of the Study of International Organization*, New York: Appleton-Century-Crofts.

<sup>8</sup> Ver Mitrany, David (1975), *The Functional Theory of Politics*, Londres: Martin Robertson. Aunque varios de sus argumentos pueden encontrarse en Mitrany, David (1966), *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books.

a los Estados del clima de guerra, era preciso unirlos a través de funciones comunes a ser desempeñadas por las organizaciones internacionales.<sup>9</sup>

Por su parte, Alexander Thompson y Duncan Snidal señalan que la tarea más importante que tienen las organizaciones internacionales es administrar y estabilizar la trayectoria de equilibrio, dado que frente a un contrato complejo, las distintas preferencias conducirán a un desacuerdo sobre cuestiones de distribución.<sup>10</sup>

Para evitar negociaciones interminables o incluso la posibilidad de estancamiento o retroceso en algunos puntos acordados, las partes delegarían su autoridad en una organización que elige uno de los resultados posibles con el objetivo de aumentar el bienestar.<sup>11</sup> Y este es un punto central para entender el contexto de fortalecimiento institucional vivido con la OMC, en tanto el desacuerdo sobre el campo comercial que aborda, aumentaría con el número de Miembros y la extensión de su agenda.

El **objetivo principal** de esta tesis es analizar las características fundamentales del diseño organizacional de la OMC, la estructura y el modelo de funcionamiento integrado, y su contribución al régimen internacional comercial.

Se considera importante responder: ¿qué grado de progreso existe en el régimen con la emergencia de la OMC?, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a la creación de la OMC?, ¿en qué contexto se acordó su puesta en funcionamiento?. Y en el plano del análisis organizacional de la OMC: ¿cuáles son los objetivos básicos de dicha organización?, ¿cuál es la estructura de la OMC?, ¿cómo actúan sus órganos de gobierno y cómo se desarrolla el proceso de decisión?, ¿cómo es el proceso de incorporación de nuevos Miembros?, ¿cuál es el sistema de solución de diferencias?, ¿cómo se estructuran sus órganos administrativos internos?, ¿cuáles son las preocupaciones actuales de la organización?.

El sentido de esta tesis está guiado por analizar los elementos organizacionales fundamentales de la OMC como la estructura organizacional, los objetivos y las funciones esenciales, el mecanismo de adhesión, el esquema de financiamiento y la asignación presupuestaria, el funcionamiento de sus órganos de gobierno, el proceso de toma de decisión, el mecanismo de solución de diferencias y la vigilancia de la normativa. Busca reflexionar sobre las principales características organizacionales, pero fundamentalmente en torno a su contribución al proceso de expansión del régimen puesta en evidencia con la extensión de la agenda de la organización

---

<sup>9</sup> La orientación funcionalista comandó también la visión de los iniciadores de la Unión Europea como Jean Monnet, que apelaba a la transferencia de instancias de carácter técnico, aislando las de contenido político, las cuales son áreas que los Estados son reacios a ceder. Ver Muns, Joaquín (1991), "Enfoques Doctrinales y Núcleos de Atención Investigadora en la Organización Internacional", en Varela, Manuel (ed.), *Organización Económica Internacional. Problemas Actuales de la Economía Mundial*, Madrid: Pirámide, p. 47.

<sup>10</sup> Thompson, Alexander & Snidal, David (2005), "Guarding the Equilibrium: Regime Management in the WTO", *Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, p. 14.

<sup>11</sup> Ver Fearon, James (1998), "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, pp. 289-313.

que registraría su eficiencia, y la incorporación de nuevos Miembros que expondría su legitimidad.

Postula como **hipótesis central** que existe una contribución directa entre el tipo de diseño organizacional de la OMC y el proceso de expansión del régimen internacional comercial a partir de la ampliación del campo de actuación y el número de Miembros, con base en sus características organizacionales fundamentales como los objetivos planteados, las competencias administrativas reservadas, el proceso de decisión sobre la normativa y los órganos de evaluación y control.

La OMC contribuiría decididamente con los logros obtenidos en materia de ampliación de su agenda y la adhesión de nuevos Miembros, a partir de específicas funciones, asentadas en su diseño organizacional.

La principal función de la OMC será la gestión del régimen internacional comercial, a fin de acrecentar la eficiencia y la legitimidad de las acciones emanadas de la cooperación en materia comercial. Este punto lleva la mirada a las funciones primarias de la OMC relacionadas a la negociación, la regulación, la asistencia jurídica y técnica, la vigilancia y el control.

El comercio internacional es parte esencial del proceso de globalización, y la OMC puede observarse como favorecedora de este proceso. Así puede preguntarse: ¿las políticas económicas y comerciales promovidas por la OMC han favorecido la integración de los mercados?, ¿se han visto favorecidas las fuerzas de la globalización por la desregulación y el barrido de los obstáculos al comercio?, ¿otorga un marco regulador que se adaptó a las condiciones actuales de la globalización?

Una **segunda hipótesis** está relacionada con la función proactiva de la OMC, la cual encarna los principios que guían la integración de los mercados de productos, capital y trabajo, bajo el cuadro propuesto por la globalización. Este esfuerzo se da en un marco de incremento de la complejidad de la agenda y aumento de la heterogeneidad en el conjunto de los Miembros.

Este punto lleva la mirada a la contribución de la OMC a la expansión del comercio internacional. En este sentido, cabe preguntarse: ¿se incrementó el comercio por acción de las negociaciones?, ¿existe una relación entre el incremento y el hecho que los países se convirtieran en Miembros de la organización?. Por otro lado, una de las principales funciones de la OMC es establecer las normas que regulan las transacciones comerciales o resolver las diferencias, ¿en qué medida se ha traducido esa labor llevada a cabo por la OMC en la expansión del comercio y la estabilidad de las relaciones comerciales?

Una **tercera hipótesis** señala que la función reguladora de la OMC ha promovido el incremento del comercio internacional, verificándose nuevas áreas de comercio regulado y nuevos países comerciando. Esta función se ejercería a partir de presentarse como un foro para facilitar las negociaciones y también ante su capacidad para generar la normativa, junto a su actuación asociada a la vigilancia de las políticas comerciales. Cuestiones como su capacidad para



resolver diferencias e imponer costos y sanciones ante la evasión de la normativa también son elementos centrales a la hora de explicar el crecimiento del comercio internacional regulado por la OMC.

La OMC ha ayudado a crear comercio en áreas impensadas unas décadas atrás, pero también entre países que no mantenían previamente relaciones comerciales, como ha sucedido con algunos países en desarrollo y menos adelantados, y con las economías en transición antes pertenecientes al esquema soviético. Así, cabe preguntarse: ¿existe la posibilidad que países pequeños puedan adaptarse a las exigencias impuestas?, ¿ha contribuido con su deseo de adherirse como Miembros el contar con asistencia técnica?, ¿existen mecanismos de financiamiento para afrontar el esfuerzo liberalizador de sus economías?.

Una **cuarta hipótesis** está relacionada con la contribución de la OMC a la expansión del régimen comercial internacional, a partir de su función socializadora de la normativa y de las prácticas comerciales lícitas. Esta función está relacionada con la publicación de la normativa acordada, proveer información de calidad y con los mecanismos de asistencia técnica, de importancia vital para los países en vías de desarrollo.

Este último punto exige que se revise si la OMC tiene reservadas algunas instancias organizacionales que puedan afrontar las fuertes diferencias existentes entre sus Miembros. Bajo esta preocupación, puede señalarse: ¿pueden participar activamente los países en desarrollo y pequeños?, ¿es positiva la representatividad en los órganos de gobierno?, ¿existe un derecho a voto igualitario en la toma de decisiones?.

La **quinta hipótesis** señala que la función integradora de la OMC a partir de determinados mecanismos institucionales en la conformación de su gobierno, la toma de decisiones y en la provisión de sus servicios, cumple con las expectativas de sus Miembros menos desarrollados impulsando el registro de adhesiones y la agenda de la organización.

La preocupación por el diseño institucional de la OMC llevará a estudiar el diseño de la estructura y el modelo de funcionamiento. Detrás de esta aproximación al estudio organizacional de la OMC existe la preocupación por establecer si en dicha configuración organizacional existe una correlación entre las variables estructurales y sus rendimientos.

Una **sexta hipótesis** señala que, frente a un entorno dinámico y complejo en materia de regulación comercial por la extensa agenda y la heterogeneidad de sus Miembros, se adoptó un esquema orgánico de modo de poder dar tratamiento al trabajo asignado por los Acuerdos. Verificándose además que este carácter orgánico general de la OMC es compatible con el formato dominante en su órgano administrativo central: la Secretaría General.

Se analizará entonces a la estructura postulándose que es de tipo adhocrática,<sup>12</sup> donde la estructura de la OMC estará signada por tener poca formalización del comportamiento, con un

---

<sup>12</sup> Henry Mintzberg expone que la conjunción de mecanismos de coordinación, parámetros de diseño y factores de contingencia forman cinco configuraciones estructurales: 1) estructura simple, 2) burocracia maquinal, 3) burocracia



agrupamiento de especialistas desplegados en grupos con numerosos dispositivos de enlace, constituyendo distintas combinaciones de directivos, expertos y funcionarios. Aunque es posible encontrar la presencia de cierta normalización de los procesos de trabajo, cercana a una estructura propia de la burocracia profesional en ciertas áreas de apoyo y asistencia a la organización. Pero la fuerza que tienen los grupos de trabajo, hacen que la configuración adhocrática administrativa se presente como dominante.

La presente tesis postula que resulta de interés realizar un estudio del régimen internacional comercial y su relación con las dinámicas desplegadas como consecuencia de los primeros años de funcionamiento de la OMC, concentrando el análisis en la consistencia institucional entregada por sus parámetros de diseño organizacional y su poder normativo en el campo de la regulación comercial y de la capacidad para evitar acciones evasivas.

Los trabajos que han depositado su mirada en la organización internacional bajo estudio, suelen hacer foco en las acciones, intereses y objetivos de un actor estatal en particular, o grupo de países, en referencia a las ganancias o pérdidas en términos de grados de bienestar nacional que su pertenencia determina. En este plano, es posible encontrar estudios sobre las Rondas de Negociaciones Comerciales y la conformación de bloques de países con intereses y objetivos comerciales comunes, o trabajos que intentan determinar el impacto en los Estados de las normativas del GATT y la OMC.<sup>13</sup> Sin embargo, existen atomizados y escasos registros que intenten dar respuesta a procesos propios de la organización internacional reparando en sus aspectos organizacionales fundamentales.

Varios estudios encuentran una fuente de ejemplos en la OMC,<sup>14</sup> pero no suelen escapar a una referencia escasa y carentes de análisis que establezcan al diseño organizacional de la OMC como objeto de estudio.

Es preciso reconocer que el momento de puesta en funcionamiento de la OMC produjo que algunos autores viraran su mirada hacia esta organización, pero su preocupación estuvo colocada principalmente en identificar los rasgos de continuidad y ruptura que pudieran existir

---

profesional, 4) forma divisional, 5) adhocracia. Ver Mintzberg, Henry (1984), *La Estructuración de las Organizaciones*, Barcelona: Ariel.

<sup>13</sup> Ver Finlayson, Jock & Zacker, Mark (1983), "The GATT and the Regulation of the Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions", in Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press; Lipson, Charles (1983), "The Transformation of Trade: the Sources and Effects of Regimen Change", in Krasner, Stephen (ed.), *op. cit.*; Kratochwil, Friedrich & Ruggie, Jhon (1986), "International Organization: a State-of-the-Art on an Art of the State", *International Organization*, Vol. 40, N° 4, pp. 753-775; Haggard, Stephan & Simmons, Beth (1987), "Theories of International Regimes", *International Organization*, Vol. 41, N° 3, pp. 491-517; Higgot, Richard & Cooper, Andrew (1990), "Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade Negotiations", *International Organization*, Vol. 44, N° 4, pp. 589-632; Katzenstein, Peter; Keohane, Robert & Krasner, Stephen (1998), "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization*, Vol. 52, N° 4, pp. 645-685.

<sup>14</sup> Puede tomarse como ejemplos los trabajos de Snidal, David (1985), "Coordination Versus Prisoners-Dilemma. Implications for International Cooperation and Regimes", *American Political Science Review*, Vol. 79, N° 4, pp. 923-942; Young, Oran (1986), "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions", *World Politics*, Vol. 39, N° 1, pp. 104-122; Korememos, Barbara; Lipson, Charles & Snidal, Duncan (2001), "The Rational Design of International Institution", *International Organization*, Vol. 55, N° 4, pp. 761-799.

entre el dispositivo institucional del GATT y la creada OMC.<sup>15</sup> Y los trabajos que siguen a los señalados están motivados por situaciones coyunturales que reparan nuevamente en aquellos aspectos que tradicionalmente han registrado aportes. Pero, la importancia del diseño y el tiempo transcurrido desde la creación de la OMC permiten establecer los primeros análisis sobre su esquema organizacional.

El propósito de esta tesis consiste en analizar las características organizacionales fundamentales de la OMC y su contribución con el régimen comercial internacional. De esta forma, la investigación propuesta se relaciona con el campo de la ciencia política: 1) en su campo problemático, al concentrarse en el régimen comercial internacional y su organización y, 2) en el análisis de su funcionamiento a partir del estudio de variables organizacionales de preocupación para este campo como los objetivos y las funciones, el ámbito de actuación, la división de tareas, el proceso de decisión, la adhesión, el esquema de solución de diferencias y el sistema de control.

Las contribuciones esperadas de la investigación propuesta están relacionadas con los frutos que arroje un estudio organizacional de la OMC. Existen pocos registros que intenten dar respuesta a procesos propios de dicha organización, especialmente reparando en las razones de su creación, la puesta en funcionamiento y su contribución a la expansión del régimen comercial internacional. Se espera que esta tesis arroje aportes significativos a partir de una aproximación propia de la ciencia política a este objeto de estudio, respetuosa de su campo, episteme y metodología.

Es importante señalar que los regímenes internacionales pueden ser estudiados por contener una organización internacional. En el caso del régimen internacional comercial, esto toma un especial cariz puesto luego de casi cinco décadas de maduración bajo el dispositivo institucional del GATT.

El establecimiento de la OMC constituyó sin dudas un paso importante al arribarse a la creación de una organización internacional con una estructura que alcanzó a satisfacer la vieja aspiración de la OIC, pero con características diferentes.<sup>16</sup> Y en este punto, también es necesario agregar que la agenda de la OMC se ha caracterizado por recoger los aspectos identificados en la evolución del comercio internacional, al integrarse la preocupación por lograr un mayor acceso a los mercados y regulación comercial en materia de servicios, información, productos agrícolas, subvenciones, inversiones, servicios derechos de propiedad, facilitación del comercio, medidas antidumping y contratación pública.

---

<sup>15</sup> Ver Winham, Gilbert (1990), "GATT and the International Trade Regime", *International Journal*, Vol. XLV, pp. 803-823; Carderera Soler, Lucio (1994), "La Organización Mundial del Comercio", *Boletín ICE Económico. Número Extraordinario*, pp. 11-22; Alonso, Joan (1995), "Del GATT a la OMC: la Nueva Ordenación del Comercio Internacional", *Meridiano Ceri*, N° 2, pp. 20-23.

<sup>16</sup> Díaz Mier, Miguel (1998), *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Síntesis, pp.16-18.

La OMC sustituyó al GATT, pero dicho Acuerdo siguió existiendo en la organización como tratado general relacionado con el comercio de bienes, actualizado en la Ronda Uruguay. El listado de Acuerdos celebrados en los últimos años señalan que la OMC ha ampliado su ámbito de actuación, preocupada por prácticas y productos que fueron integrándose a la agenda de la organización. La extensión del ámbito de actuación de la OMC que tiene un abanico enorme de mercancías habría necesitado la elección de un diseño organizacional particular que permitiría alcanzar dichos objetivos.

La OMC invita a indagar sobre la configuración de poder real en dicha organización habida cuenta que se propone gestionar el régimen internacional comercial. Esta es una organización que entrañaría un particular interés para el análisis organizacional internacional al contar entre sus Miembros a países desarrollados como a economías no desarrolladas. Alberga a Estados pequeños que les interesaría el fortalecimiento de la organización, y a países con influencia decisiva en el sistema económico internacional, los cuales les preocupa el poder que puede adquirir la organización, o incluso pueden encontrar cierta utilidad en ellas. También existe la preocupación por su burocracia internacional en relación con la extensión, composición e influencia de sus funcionarios, y la búsqueda de autonomía.

Los cambios que han de observarse en las organizaciones internacionales como la OMC responden a las dinámicas que se desenvuelven en el escenario internacional, donde dichas organizaciones serán centro de los esfuerzos de los Estados si tienen la capacidad para imponer costos en términos de recursos, prestigio e influencia a aquellos que evaden los compromisos acordados en su seno. Se asume que son los Estados los que crean las organizaciones internacionales de modo de producir bienes colectivos y resolver problemas de coordinación.

Serán los Estados los que aceptarán las reglas impuestas por la OMC, a partir de sus cálculos. De esta forma, a partir de una mirada racionalista, se transformaría en un espacio donde los Estados evaluarían su pertinencia o no en áreas específicas, buscando legitimar prácticas particulares y tratando de extender su poder.

Son las interacciones políticas las que han condicionado la vida de las organizaciones internacionales, con lo cual la dirección, la estructura organizacional, el proceso de decisión y los mecanismos de control y sanción de la OMC presentarán un especial interés. Resulta claro que la creación, la puesta en marcha y el funcionamiento de la OMC implican actividad política llevada a cabo por los Estados para acumular poder, incluso a costa de otras áreas de la vida internacional y en clara competencia con otras organizaciones.

Es preciso remarcar que el reforzamiento institucional que supuso la OMC colocó en juego la influencia de los distintos intereses y objetivos por parte de los Estados para definir la conformación institucional. En este sentido, será importante repasar la postura de los Estados respecto a la OMC en su instancia de gestación, así como sus registros de evolución organizacional.

El propósito de este trabajo es estudiar las características del diseño organizacional de la OMC postulándose que está relacionada positivamente con los resultados de expansión del régimen internacional comercial, a partir de la ampliación de la agenda y el incremento del número de Miembros, lo cual expondría altos registros de eficiencia y legitimidad de la organización.

## **Plan de tesis**

El presente estudio exhibe un recorrido que comienza con el Capítulo 1, donde se analizan los antecedentes en el cuadro multilateral, el fracaso en la creación de la OIC, el contexto en que se alcanza el GATT y la evolución del régimen bajo su imperio. El Capítulo 2 está dedicado a identificar y analizar los resultados obtenidos durante el desarrollo de las Rondas del GATT y los frutos de las Conferencias Ministeriales de la OMC. Más tarde, el Capítulo 3 repasa en el cuerpo de análisis de las organizaciones internacionales y describe la contribución de dichas organizaciones a los regímenes exponiendo su herramienta para la OMC. El Capítulo 4 explora el contexto en el que fue creada la OMC, el trabajo de sus impulsores y el universo de las organizaciones, para explicitar el cuadro general en el que emergió la organización. Luego el Capítulo 5 analiza el conjunto de principios de la OMC para establecer las líneas de continuidad con el GATT, así como su incorporación de elementos innovadores. El Capítulo 6 analiza tres ingredientes básicos para comprender el funcionamiento de la OMC: objetivos, campo de actuación y funciones, con una preocupación por establecer la caracterización que adoptan en la OMC. Por su parte, el Capítulo 7 describe el dispositivo institucional del GATT y analiza el diagrama organizativo de la OMC estableciendo los órganos, la agrupación en distintos niveles y la dinámica organizacional. Siguiendo este camino, el Capítulo 8 analiza los elementos organizacionales más importantes de la Secretaría dada la importancia que tiene como estructura permanente y estable, siendo el órgano administrativo por excelencia de la OMC. Más tarde, el Capítulo 9 analiza la estructuración, la cultura organizacional y las interacciones políticas que se desarrollan en la OMC. Mientras que el Capítulo 10 analiza una variable central como es la fuente de financiamiento y la conformación de su presupuesto, para cumplir con las premisas del análisis organizacional actual. El Capítulo 11 analiza variables centrales para la comprensión del funcionamiento organizacional de la OMC al concentrarse en el proceso de adhesión y el proceso de adopción de decisiones en la OMC. El Capítulo 12 continúa con el análisis de variables vitales para determinar la influencia de la OMC en los resultados del régimen al abocarse al mecanismo de solución de diferencias y la instancia de evaluación de las políticas comerciales de la OMC. Por último, los Capítulos 13 y 14 dan tratamiento a las nuevas preocupaciones de la OMC a partir de la agenda en el marco de la nueva Ronda de

Negociaciones Comerciales de Doha y los efectos inmediatos del ingreso de un actor de peso como China.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 1. Cooperación en el régimen internacional comercial

### 1. 1. El análisis teórico del régimen internacional comercial

Hace treinta años que los estudiosos de las relaciones internacionales registran una preocupación capital por los regímenes internacionales<sup>17</sup>, y aún hoy estos intereses siguen siendo fuertes atentos al comportamiento cooperativo de los Estados en áreas de la política internacional.

En este marco, los estudios han reparado en la dinámica desplegada por espacios temáticos de relevancia para el sistema internacional.<sup>18</sup> El estudio de los regímenes internacionales reveló áreas temáticas específicas puesto que permitió ampliar el análisis al matizar la preocupación hasta entonces excluyente por las organizaciones internacionales formales.<sup>19</sup>

En el caso del régimen internacional comercial, es importante destacar que puede observarse la presencia de un dispositivo institucional que brindaba el soporte administrativo durante los años del GATT, pero que distaba de ser signado como una organización internacional, la cual se concretará más tarde en la OMC.

En la actualidad, la literatura sobre regímenes internacionales que propicia el estado de debate, es fruto de la convergencia teórica entre el realismo y el liberalismo que marca el acercamiento entre las principales escuelas del cuerpo de las relaciones internacionales, cargando el nombre de neorrealismo y neoliberalismo.<sup>20</sup> Tanto el neorrealismo como el neoliberalismo, o institucionalismo neoliberal, han sido profusamente utilizados en el estudio del régimen

<sup>17</sup> Puede señalarse trabajos iniciadores como los de Ruggie, John (1975), "International Response to Technology: Concepts and Trends", *International Organizations*, N° 29, pp. 557-583; Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little Brown; Hass, Ernest (1980), "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimens", *World Politics*, N° 32, pp. 357-402; Young, Oran (1980), "International Regimens: Problems of Concept Formation", *World Politics*, N° 32, pp. 331-356; Krasner, Stephen (ed.) (1983), *International Regimens*, Ithaca: Cornell University Press.

<sup>18</sup> Young, Oran (1994), *International Governance: Protecting the Environmental in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, p. 21.

<sup>19</sup> Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter & Rittberger. Volker (2000), "Integrating Theories of International Regimes", *Review of International Studies*, N° 26, pp. 6-7.

<sup>20</sup> Es posible ubicar los trabajos iniciadores de esta convergencia neorrealismo-neoliberalismo: por el lado del neorrealismo, ver Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley; por el lado del neoliberalismo, ver Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977), *op.cit.* Según Ole Waever, el neorrealismo aceptó que debía expresarse en forma de teoría con su sistema de hipótesis verificables, abandonando la posición ético-filosófica, debía esforzarse por generar herramientas de análisis. Mientras que en neoliberalismo puede registrarse una mayor preocupación por concentrarse en preguntas precisas sobre el rol de las instituciones en la acción estatal y las particularidades del cambio institucional. Ver Waever, Ole (1997), "The Rise and Fall of Inter-paradigm Debate", in Smith, Steve; Book, Ken & Zalewski, Marysia (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149-183.



internacional comercial.<sup>21</sup> La importancia de este intercambio radica en el hecho que será en su seno que toma cuerpo la aproximación al cuerpo teórico actual de los regímenes internacionales.<sup>22</sup>

El recorrido por el cuerpo de los regímenes internacionales exhibe que son varias las teorías que han arrojado luz a su estudio. Y dependiendo de las variables de análisis que sustenten las explicaciones, se pueden clasificar según se basen en intereses, poder y conocimiento.<sup>23</sup>

Una de las mayores diferencias entre dichos enfoques es el grado de institucionalización que pretenden. Las escuelas que recalcan en los intereses o en el poder son proclives a una definición más formal, mientras que la basada en el conocimiento adscribe a una definición cognitiva del régimen.<sup>24</sup>

De forma clara, el tema principal del diálogo neorrealismo-neoliberalismo está referido a los efectos que causan las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados, dada la aceptación de un cuadro de anarquía internacional. Con ello, la distancia de ambas corrientes se centra en la capacidad que tienen las instituciones internacionales para afectar los resultados provistos por las negociaciones multilaterales de los Estados.<sup>25</sup>

Por otro lado, los partidarios de una perspectiva sociológica sobre los regímenes, plantearon una agenda que involucraba la atención al hecho que las prácticas sociales constituyen a los sujetos. Esto parecería permitir una salida a la lógica de autoayuda que plantea el presupuesto de la anarquía.<sup>26</sup> Es central señalar que dicho enfoque abarca un abanico extenso de aproximaciones teóricas, y resulta claro que este conjunto de aproximaciones constructivistas está más unido por lo que rechaza que por lo que acepta.<sup>27</sup>

Donald Regan (2006), basado en el enfoque de la economía política, señala que la motivación fundamental en la firma de los acuerdos comerciales como el GATT es limitar el proteccionismo. Pero es interesante el hecho que son las mismas fuerzas políticas las que

<sup>21</sup> Lang, Andrew (2006), "Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime", *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, N°1, p. 83.

<sup>22</sup> Respecto al punto central del papel de los regímenes y las instituciones, es posible marcar que para los neoliberales, los regímenes y las instituciones internacionales reducen los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación. Sin negar su importancia, los neorrealistas consideran exagerada la relevancia atribuida por los neoliberales. Para repasar una síntesis de las principales divergencias entre ambas escuelas, ver Baldwin, David (1993), "Neoliberalism, Neorealism and World Politics", in Baldwin, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, pp. 3-25.

<sup>23</sup> Young, Oran & Osherenko, Gail (1993), "The Formation of International Regimens: Hypotheses and Cases", in Young, Oran & Osherenko, Gail (eds.), *Polar Politics: Creating International Environmental Regimens*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 9-20.

<sup>24</sup> Hasenclever, Andreas; Peter Mayer & Volker Rittberger (1997), *op.cit.*, pp. 21-22.

<sup>25</sup> Fearon, James (1998), "Bargaining, Enforcement and International Cooperation", *International Organization*, Vol. 52, N° 2, pp. 269-305.

<sup>26</sup> Ver Haas, Peter (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, N° 2, pp. 1-35; Wendt, Alex (1992), "Anarchy is What States Make Of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organizations*, Vol. 46, N° 2, pp. 38-51; Goldstein, Judith & Keohane, Robert (eds.) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press; Finnemore, Martha (1996), "Norms, Culture and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism", *International Organizations*, Vol. 50, N° 2, p. 325.

<sup>27</sup> Wendt, Alex (1995), "Constructing International Politics", *International Security*, Vol. 30, N° 1, pp. 71-72.

establecen el proteccionismo y luego suscriban un acuerdo para desmantelarlo o limitarlo. Y la respuesta parecería estar en el “efecto contexto”, dado que los intereses se perciben de forma distinta en diferentes contextos de decisión.<sup>28</sup>

A causa de la naturaleza anárquica del sistema internacional, los Estados se abstienen a menudo de participar en regímenes que potencian la eficiencia cuando consideran que otros Estados obtendrán mayores beneficios.<sup>29</sup> Pero esta preocupación por las ganancias relativas en el escenario económico responde al hecho que los beneficios económicos se pueden traducir en capacidad militar,<sup>30</sup> y los Estados son muy sensibles a la erosión de sus capacidades relativas.<sup>31</sup> Los realistas como Stephen Krasner, Robert Gilpin o Charles Glaser, sostienen que el poder tiene distintas dimensiones y es un medio para conseguir seguridad e incrementar la base de recursos de un país.<sup>32</sup> Lo cierto es que este análisis que recalca en las ganancias relativas en materia de seguridad ha sido objeto de numerosas críticas, donde resulta capital la búsqueda de orientación normativa, pero que incluyan el componente valorativo.<sup>33</sup>

Más allá de la falta de cohesión en esta línea, algunos aportes permitirían comprender algunas dinámicas desplegadas en los regímenes. En el caso del régimen internacional comercial es posible ubicar también la importancia de estos procesos de construcción de sentido por parte de los integrantes del dispositivo institucional del GATT para alcanzar los resultados del propio régimen. Así, William Drake y Kalypso Nicolaïdis señalan que, en el desarrollo de conceptos en el proceso de liberalización del comercio de servicios, un pequeño número de expertos del GATT, de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) brindaron las ideas centrales para llevar adelante el proyecto de liberalización a termino.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Ver Regan, Donald (2006), “What Are Trade Agreements For? Two Conflicting Stories Told by Economists, With a Lesson for Lawyers”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, N° 4, pp. 951-988.

<sup>29</sup> Grieco, Joseph & Ikenberry, G. Jhon (2003), *State Power and World Markets: The International Political Economy*, Nueva York y Londres, W.W. Norton and Company, pp. 20-27.

<sup>30</sup> Ver Grieco, Joseph (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Cornell University Press; Mearsheimer, Jhon (1995), *op. cit.*

<sup>31</sup> Los neorrealistas consideran que la formación de bloques militares tiene lugar conjuntamente con la creación de bloques económicos. En este contexto, el GATT podría ser considerado por los Estados Unidos y el Reino Unido, como un complemento estratégico de la OTAN, al menos en su fase inicial, concebido para integrar a Europa y América Latina en el bloque occidental. Ver Grieco, Joseph & Ikenberry, G. Jhon (2003), *op. cit.*, p. 30.

<sup>32</sup> Estos autores interpretan el concepto de seguridad en un sentido amplio comprendiendo nuevas cuestiones como los conflictos ocasionados por la escasez de recursos naturales, el problema de los refugiados, las migraciones y la contaminación. De esta forma, la cooperación en materia comercial puede reducir la probabilidad de que estallen conflictos, junto a la contribución para superar las externalidades, impulsar la seguridad nacional y aumentar el bienestar de un país. Para un estudio sobre estas preocupaciones y sus autores, ver Ravenhill, Jhon (comp.) (2005), *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>33</sup> Ver Strange, Susan (1983), “Cave! Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis”, in Krasner, Stephen (ed.), *op. cit.* pp. 337-354. Snidal, Duncan (1991), “Relative Gains and the Pattern of International Cooperation”, *American Political Science Review*, Vol 85, N° 3, pp. 701-726; Fearon, James (1998) ‘Bargaining, Enforcement, and International Cooperation’, *International Organization*, Vol. 52, N° 2, pp. 269-305; Gruber, Loyd. (2000), *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton: Princeton University Press.

<sup>34</sup> Drake, William & Nicolaïdis, Kalypso (1992), “Ideas, Interest and Institutionalization”, *International Organization*, Vol. 46, p. 76.

Joanne Gowa y Edward Mansfield sostienen que los componentes más críticos de los acuerdos tendientes a instaurar el libre comercio en un sistema anárquico es la existencia de externalidades en materia de seguridad.<sup>35</sup> Con ello, los Estados tratan de obtener de los demás el mayor número posible de concesiones con el fin de situarse en una posición privilegiada en la escala del poder.

A esta altura, resulta claro que el régimen internacional comercial exhibe efectos regulatorios como marcan los neorrealistas y neoliberales, pero también tiene importantes registros a partir de procesos propios del plantel de la OMC que se consolidan a medida que se refuerza su cultura organizacional. Cuestión que se observa en el protagonismo de sus expertos al estar inmersos en un proceso de continua reinterpretación y redefinición, materia también de cambios en el régimen.

El interés en las variables organizacionales de la OMC como las instancias de evaluación y de control del cumplimiento de la normativa emanada, se presentan como elementos de importancia capital para las exigencia de efectividad y duración de los Acuerdos alcanzados, asociadas también a la capacidad para imponer costos a aquellos que evaden los compromisos acordados, lo cual llevará la mirada a su mecanismo de solución de diferencias y la evaluación de las políticas comerciales nacionales.

La aproximación organizacional gana un lugar privilegiado en el estudio del régimen internacional comercial que analiza esta tesis, comandando el proceso ante sus virtudes para operacionalizar el concepto de régimen internacional, y al terminar convirtiéndolo en una herramienta de análisis.

Los principios del GATT reflejaron el consenso liberal de su tiempo que destacaba al comercio internacional como generador de prosperidad y propiciador de la paz mundial. Bajo su imperio, la liberalización comercial estuvo comandada por elementos que se aunaron para destacar su filosofía de liberalización multilateral del comercio, sin discriminaciones entre productos nacionales y extranjeros, vía la reducción arancelaria y la prohibición de restricciones cuantitativas. Sin embargo, a pesar de la fuerza de sus principios constitutivos se observan numerosas excepciones. Dichos principios han logrado tener continuidad en el tránsito institucional hacia la OMC, pero también es posible señalar elementos de ruptura a partir de Acuerdos firmados en su seno.

El GATT, a pesar de sus debilidades originales, quedó constituido como marco regulador de las relaciones comerciales internacionales, impulsado a reducir las trabas que impiden el comercio entre los Estados. Sin embargo, una característica central del GATT, a diferencia del FMI y el Banco Mundial, es que nunca fue una organización del Sistema ONU, esto señalaría su reconocimiento únicamente como un acuerdo multilateral.

---

<sup>35</sup> Ver Gowa, Joanne & Mansfield, Edward (1993), "Power Politics and International Trade", *American Political Science Review*, Vol. 87, N° 2, pp. 408-420.

Como señalan Kenneth Abbott y Duncan Snidal, “la experiencia en el régimen comercial internacional testifica la importancia de la estructura organizacional y el soporte administrativo. El GATT original fue un acuerdo normativo y consultivo; casi todas sus características organizacionales fueron removidas a instancias de los Estados Unidos...cuando los miembros expandieron y complejizaron la agenda, el GATT se transformó en la OMC, una verdadera organización internacional”.<sup>36</sup>

A pesar de contar con un dispositivo institucional para su funcionamiento, el GATT no alcanzó características organizacionales para ser considerado una organización internacional. Así, la OMC se presenta con fuerza como una organización que viene a saldar una antigua aspiración, donde algunos rasgos organizacionales han madurado al amparo del dispositivo institucional del GATT durante casi cinco décadas.

## **1. 2. Antecedentes y evolución del régimen hasta el GATT**

El esfuerzo de institucionalización que sale a la luz en la posguerra, dio como fruto la multilateralización en el campo de las relaciones económicas internacionales, el cual se concretó en el plano comercial con la firma del GATT.

La valorización de los beneficios otorgados por la creciente liberalización de las economías nacionales está atada a la consecución de una mayor vinculación comercial. Pero un elemento vital del GATT, y que heredará la OMC, es que los Estados consideran que los esfuerzos tendientes a quitar las barreras al comercio internacional deben ser correspondidos con gestos equivalentes por parte de los demás.

### ***1. 2. 1. La cláusula de Nación Más Favorecida y las mecanismos multilaterales***

Hasta la llegada del nuevo cuadro en las relaciones económicas internacionales con la posguerra, el marco regulador utilizado para expandir la liberalización comercial, básicamente con sustento en la reducción arancelaria, fueron los acuerdos bilaterales entre los países. Y puede observarse que estos acuerdos sólo tuvieron efectos profundos, cuando contenían la cláusula NMF, en tanto que esta cláusula establece que el mejor trato obtenido por un país es trasladado a los otros países con los que goza de acuerdos también.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Abbott, Kenneth & Snidal, Duncan (1998), “Why States Act through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, N° 1, p. 12.

<sup>37</sup> La cláusula NMF empezó a tener importancia desde la primera mitad del siglo XVII, al ser practicada por Inglaterra con el objetivo de unificar y liberalizar el comercio, a partir de la celebración de acuerdos bilaterales con

Sin embargo, es a partir de la posguerra que nace el conjunto de ideas que dará lugar a un nuevo modelo económico internacional que establecerá la necesidad de fundar un sistema de relaciones económicas con base en la cooperación multilateral, pero con un marco institucional otorgado por un conjunto de organizaciones económicas internacionales.

Antes de este registro, que dará un color especial a la estructura económica mundial, la cooperación en el régimen internacional comercial transitaba el canal del vínculo bilateral. Pero podría señalarse que escondía una intención multilateral, a partir de las dinámicas y efectos desplegados por la cláusula NMF.<sup>38</sup>

Con el paso de los años, las necesidades del régimen internacional comercial no pudieron ser saciadas por este sistema de acuerdos bilaterales ya que se mostraba insuficiente para asegurar la cooperación económica entre los Estados.

Las medidas adoptadas frente a la crisis económica del año 1930, junto a los pobres resultados obtenidos en las Conferencias de Lausana del año 1932 y de Londres del año 1933, habían dejado rastros de escepticismo respecto a las posibilidades de cooperación extendida. Pero la situación cambió con las Conferencias de Dumbarton Oaks del año 1944, y más precisamente con la Conferencia de San Francisco del año 1945, en la que nació la Carta de Naciones Unidas.<sup>39</sup> En este sentido, se comienza a perfilar la hegemonía de Estados Unidos sobre el nuevo orden internacional que toma especial fuerza con los acuerdos de Bretton Woods.<sup>40</sup>

De esta forma, el Sistema ONU con el FMI y el Banco Mundial, junto al GATT, ayudaron a establecer el orden económico internacional con vocación multilateralista, que sustentó la dinámica económica desde la posguerra hasta la década de 1970.<sup>41</sup> Pero la ruptura del sistema cambiario fijado en Bretton Woods y las crisis del petróleo vividas en la década de 1970 significó el final de este modelo internacional económico.<sup>42</sup>

UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

---

dicho país. Desde el punto de vista histórico, podría decirse que la cláusula NMF fue uno de los instrumentos jurídicos más importantes mediante el cual Inglaterra extendió el liberalismo económico en el comercio internacional. Ver Latér, Celso (1974), "El GATT, la Cláusula de Nación Más Favorecida y América Latina", en Orrego Vicuña, Francisco (ed.), *Derecho Internacional Económico*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 108-110.

<sup>38</sup> Puede señalarse que los únicos intentos con carácter institucional de importancia a este nivel fueron los realizados por la Sociedad de Naciones en el período entre guerras, a partir de las Conferencias Económicas de las décadas de 1920 y 1930. Ver Curzon, Gerard (1969), *La Diplomacia del Comercio Multilateral*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 21-26.

<sup>39</sup> Se establecería un importante registro con la firma de la Ley de Prestamos y Arriendos en el año 1946, donde Estados Unidos aceptaba una reducción de la deuda británica y concedía un préstamo adicional a cambio que Inglaterra suscribiera los acuerdos referentes a la constitución del FMI y el Banco Mundial, pero que también incluían la después no lograda OIC. La Ley de Prestamos y Arriendos, al igual que en la Carta Atlántica firmada con Inglaterra en el año 1941, declaraba su deseo de ayudar a los países aliados de Europa Occidental mediante la concesión de préstamos financieros y la provisión de bienes y servicios, de modo de sustentar su reconstrucción.

<sup>40</sup> De la Iglesia, Jesús (1994), *El Orden Económico Mundial. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT*, Madrid: Síntesis, pp. 228-230.

<sup>41</sup> Varela, Manuel (1991), *Organización Económica Internacional. Problemas Actuales de la Economía Mundial*, Madrid: Pirámide, p. 68.

<sup>42</sup> El 1 de mayo de 1974 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración y Programa de Acción para el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional, que si bien quedó sólo como un catalogo de buenos propósitos, puesto que muchas organizaciones internacionales no se adaptarían con la intensidad que se requería, dejó claro que el sistema económico internacional entraba en una nueva fase en de evolución. Ver Nieto Solís, José



### *Bretton Woods, la Carta de La Habana y el fracaso en la creación de la OIC*

En el marco de la construcción del nuevo esquema económico internacional con la Conferencia de Bretton Woods, los países asistentes se comprometieron en la creación de la OIC. El objetivo era crear una institución encargada de regular las relaciones comerciales internacionales, pero esta aspiración quedó pendiente. Resultaba claro que los Estados Unidos había convocado esta Conferencia con el objetivo de atender tres graves problemas: 1) la estructuración del orden monetario mundial y su moneda-patrón, 2) la forma de corregir y financiar los desequilibrios de Balanza de Pagos y, 3) la forma de promover el desarrollo económico.

Uno de los informes más relevantes escuchados en el marco de la citada Conferencia de Bretton Woods, fue el de John Keynes, economista inglés cuyas ideas habían inspirado los esquemas productivos y comerciales establecidos por los países en la época. Pero la presentación de Keynes chocó con los intereses americanos, principalmente en el primer punto.

Su propuesta, desde el punto de vista institucional, además de la creación del Banco Mundial y el FMI, preveía a la OIC que en su proyecto estaría dirigida a controlar principalmente los precios internacionales de los productos agrícolas, materias primas y algunos bienes manufacturados, pero también debía establecer las normas necesarias para alcanzar el corregir los desequilibrios comerciales. Sin embargo, sus aspiraciones quedaron truncas, a partir del contrainforme elaborado por un grupo de sus expertos encabezados por el Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos: Harry Dexter White. Con ello, se arribó únicamente a la concreción de las dos últimas organizaciones, pero bajo condiciones de funcionamiento totalmente diferentes a las previstas por Keynes ante el nuevo patrón oro-dólar.<sup>43</sup> Mientras que la organización que regularía el comercio internacional debió esperar muchos años hasta su concreción.

Los trabajos exploratorios para la creación de la OIC fueron encabezados por las delegaciones americana e inglesa inspirándose en acuerdos comerciales firmados por sus países en la década de 1930. Y fue en el marco de la ONU recién creada, que Estados Unidos impulsó la convocatoria a una Conferencia Internacional en La Habana para dar paso a la creación de la OIC.<sup>44</sup>

Los resultados de la Conferencia de La Habana, fueron pobres en relación a los objetivos que habían sido planteados, en tanto el proyecto original de la Carta de La Habana recogía los

---

(2005), *Organización Económica Internacional y Globalización. Los Organismos Internacionales en la Economía Mundial*, Madrid: Siglo XXI, p. 27

<sup>43</sup> Díez, Luis (2007), "Las Ideas de Keynes para el Orden Económico Internacional", *Revista de Economía Mundial*, N° 16, p. 204-210

<sup>44</sup> En el marco de este trabajo, el Consejo Económico y Social de la ONU encargó a un comité la preparación de una carta internacional que habría de ser discutida en aquella Conferencia. De esta forma, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Ocupación se celebró en La Habana, desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948, con la participación de 56 países.